

Karolina Szwarc

## **PARTNERSTWO WSCHODNIE A POLSKA PREZYDENCJA W RADZIE UE**

Koncepcja zaangażowania Unii Europejskiej we współpracę z jej wschodnimi sąsiadami promowana była przez Polskę od 1998 r.<sup>1</sup> To właśnie w tym roku szef polskiej dyplomacji prof. Bronisław Geremek wezwał do stworzenia wschodniego wymiaru Unii Europejskiej. Kilka lat później, ale jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE, prezydent RP Aleksander Kwaśniewski mówił:

Powiększona o nowe państwa Unia Europejska znacząco przesunie się na wschód. Unia będzie na nowo musiała zdefiniować swoje stosunki z państwami, które staną się jej bezpośrednimi sąsiadami. W formułowaniu tej polityki wschodniej Unii znaczącą rolę może i powinna odgrywać Polska<sup>2</sup>.

W interesie Polski jest, by kraje objęte Partnerstwem Wschodnim zbliżyć do Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Partnerstwo Wschodnie jest więc przejawem zdecydowanie obranego przez Polskę kierunku polityki zagranicznej, prowadzonej zarówno w interesie Polski, jak i Unii Europejskiej. Przyjęcie Partnerstwa Wschodniego przez państwa członkowskie Unii Europejskiej oceniane zostało jako sukces pol-

---

<sup>1</sup> J. Starzyk-Sulejewska, *Partnerstwo Wschodnie jako element stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, [w:] *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia w perspektywie politologicznej i medialnej*, red. C. Żołędowski, Warszawa 2012, s. 69.

<sup>2</sup> Eastern Partnership – Partnerstwo Wschodnie, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, s. 49.

<sup>3</sup> P. Żurawski vel Grajewski, *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej – główne czy pomocnicze narzędzie polskiej polityki wschodniej?*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie w kontekście europejskiej polityki sąsiedztwa i agendy Grupy Wyszehradzkiej*, red. I. Albrycht, Kraków, s. 38.

skiej dyplomacji<sup>4</sup>. Niewątpliwie kazus Partnerstwa Wschodniego ukazuje Polskę jako partnera przejawiającego inicjatywę i wolę konstruktywnego działania w Europie. Tak kształtowany wizerunek jest potrzebny, stawia Polskę w gronie państw mających coś interesującego do zaproponowania Europie i sytuuje ją jako lidera przemian, przynajmniej w Europie Wschodniej. Wejście Polski do Unii Europejskiej dało szansę wpływu na politykę wschodnią w ramach UE. Przykład Hiszpanii, inicjującej południowy wymiar polityki zagranicznej UE, oraz Finlandii i Szwecji, dążących do krystalizacji wymiaru północnego, dawały mocne podstawy, że i polsko-szwedzki projekt jest racjonalnie uzasadniony i leży w szeroko pojętym interesie unijnym.

Pomysł jest ze wszech miar słuszny i ideowy. Czy jednak Polska jest w stanie udźwignąć ciężar bycia promotorem historycznego projektu?

O ile sama idea projektu została zaaprobowana przez Unię Europejską, o tyle dalsza wykładnia celu i poziomu zaangażowania UE napotyka rozbieżności wśród europejskich decydentów. Wdrożenie tego projektu wymaga koegzystencji i woli, zarówno ze strony UE, jak i państw partnerskich<sup>5</sup>. Wymaga od UE przyjęcia zdecydowanej postawy. Rzeczywistość pokazuje jednak, że obywatele Unii Europejskiej, najpierw czują się Polakami, Francuzami, Niemcami, a potem zaś Europejczykami. Pytanie, na które należałoby więc odpowiedzieć, dokonując oceny Partnerstwa Wschodniego, brzmi: czy Unia Europejska jest gotowa wdrożyć Partnerstwo Wschodnie.

## Istota Partnerstwa Wschodniego

Partnerstwo Wschodnie jako wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zostało zainaugurowane na szczycie w Pradze 7 maja 2009 r., oficjalnie jako polsko-szwedzka inicjatywa. Rozpoczęcie projektu poprzedzone było szerokimi konsultacjami, zarówno na forum Unii Europejskiej, jak i Grupy Wyszehradzkiej. Już na tym etapie pomysł spotkał się z pozytywnym przyjęciem. Rada Europejska zatwierdziła propozycję na szczycie w dniach 19–20 czerwca 2008 r. w Brukseli. Sam projekt opisany został w dokumencie pod nazwą „Propozycja polsko-szwedzka Partnerstwo Wschodnie”.

Beneficjentami Partnerstwa Wschodniego jest sześć państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, tj. Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdowa i Ukraina. Zasadniczym celem jest zacieśnienie stosunków wyżej

---

<sup>4</sup> B. Piskorska, *Partnerstwo Wschodnie 2011 r. Sukces czy porażka polskiej prezydencji w Unii Europejskiej*, [w:] *Polska prezydencja wobec wyzwań współczesnej Unii Europejskiej*, red. A. Legucka, Warszawa 2012, s. 160.

<sup>5</sup> W niniejszym artykule pojęcie „państwa partnerskie” zostało zarezerwowane dla państw objętych Partnerstwem Wschodnim, tj. Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdowa, Białoruś i Ukraina (dalej także „partnerzy”).

wymienionych państw z Unią Europejską. W sumie chodzi więc o dostosowanie sześciu państw Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu do standardów i wartości obowiązujących w Unii Europejskiej<sup>6</sup>.

Zadanie państw partnerskich polega na stopniowym dostosowywaniu i wdrażaniu unijnych rozwiązań prawnych, oscylujących wokół wartości demokratycznych, rządów prawa, wspólnych wartości. Istotnym filarem Partnerstwa Wschodniego jest stymulowanie reform gospodarczych, usuwanie przeszkód w handlu, a finalnie ustanowienie strefy wolnego handlu z UE oraz stworzenie bezwizowego ruchu pomiędzy państwami partnerskimi a UE. Partnerstwo Wschodnie ma również stanowić forum uzgadniania wspólnych stanowisk w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Partnerstwo Wschodnie daje każdemu z partnerów możliwość wyboru, do jakiego stopnia zechcą się integrować. Każda forma bliższej współpracy będzie miała pozytywne efekty, ale oczywiście kraje, które zdecydują się na największe zbliżenie z Unią Europejską, będą mogły odnieść największe korzyści ze współpracy. Tylko od krajów partnerskich zależy, czy zdecydują się na dokonanie strategicznego wyboru i zechcą związać swoją przyszłość z krajami, które dzięki wolnemu rynkowi i demokracji znalazły się w czołówce najlepiej rozwiniętych państw świata<sup>7</sup>.

Partnerstwo Wschodnie opiera się na fundamentach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Założono, że współpraca odbywać się będzie na dwóch poziomach: dwustronnym i wielostronnym. Zgodnie z przyjętymi zasadami, zacieśnienie relacji pomiędzy państwem partnerskim a UE uzależniono od postępu reform wewnętrznych (zasada warunkowości) oraz od ambicji partnera (zasada zróżnicowania). Wymiar wielostronnej współpracy zakłada wspólną debatę i wymianę doświadczeń pomiędzy państwami. Celem – jak przekonują decydenci europejscy – jest stowarzyszenie państw objętych Partnerstwem Wschodnim z Unią Europejską. Ma to być alternatywa wobec braku zgody państw Unii Europejskiej na rozszerzenie na wschód. Partnerstwo Wschodnie nie daje gwarancji przystąpienia do Unii Europejskiej, choć jak często podkreśla się w literaturze, nikt tego nie wykluczył. Reasumując, Partnerstwo Wschodnie umożliwia państwom partnerskim:

- a) podpisanie umowy stowarzyszeniowej,
- b) ustanowienie głębokiej i całościowej strefy wolnego handlu,
- c) liberalizację systemu wizowego,
- d) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego,
- e) rozwój gospodarczy.

---

<sup>6</sup> S. Parzymies, *Polityczne aspekty Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011, s. 99.

<sup>7</sup> Eastern Partnership...

## Partnerstwo Wschodnie jako jeden z priorytetów polskiej prezydencji

Jednym z trzech głównych priorytetów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej było hasło „Europa korzystająca na otwartości”<sup>8</sup>. Zdaniem rządu polskiego, w interesie całej Unii jest poprawa stosunków z wschodnimi sąsiadami, zwłaszcza dlatego, że są oni gospodarczymi partnerami Unii Europejskiej. „Dobre stosunki sąsiedzkie mogą wzmocnić Europę, także w wymiarze gospodarczym, przynosząc jej najwięcej korzyści, stosunkowo niewielkim kosztem”<sup>9</sup>. Rząd polski postawił następujące cele przed polską prezydencją:

- a) dążenie do zawierania umów stowarzyszeniowych z państwami partnerskimi,
- b) tworzenie całościowych i pogłębionych stref wolnego handlu (zwłaszcza z Ukrainą i Mołdową),
- c) postęp w liberalizacji wizowej.

Zadaniem polskiej prezydencji było nadanie nowego impulsu Partnerstwu Wschodniego, pojawiały się bowiem głosy, że inicjatywie tej brakuje dynamiki i widocznych osiągnięć<sup>10</sup>.

## Realizacja Partnerstwa Wschodniego

Jednym z ważniejszych wydarzeń podczas polskiej prezydencji miał być szczyt Partnerstwa Wschodniego. Odbył się on 29 i 30 września 2011 r. w Warszawie i zgromadził reprezentację na wysokim szczeblu państwowym i unijnym (obecni byli m.in.: przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący Komisji, przewodniczący Parlamentu Europejskiego, wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Uwagę zwracała nieobecność przedstawiciela Białorusi, co wzbudzało pewien niedosyt, a wręcz obniżało rangę spotkania. „Jednak po przeanalizowaniu całej listy uczestników, należy uznać, że reprezentacja na szczycie była właściwa i satysfakcjonująca” – ocenili R. Smoleń i Ł. Sosnowski<sup>11</sup>.

Szczyt w Warszawie był okazją do podsumowania i dokonania oceny dotychczasowych (dwuletnich) działań. Potwierdzono wcześniej zdefiniowane cele i założenia Partnerstwa Wschodniego, w tym zasadniczy:

Celem Partnerstwa Wschodniego jest stworzenie warunków koniecznych do przyspieszenia procesu stowarzyszania politycznego i pogłębienia integracji gospodarczej Unii Europejskiej z zainteresowanymi krajami partnerskimi w uznaniu korzyści ekonomicznych związanych z intensywnieniem handlowej wymiany towarów i usług, potencjału zwiększonych przepływów środ-

---

<sup>8</sup> Pozostałe dwa to „Integracja europejska jako źródło wzrostu” oraz „Bezpieczna Europa”.

<sup>9</sup> Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 10.

<sup>10</sup> S. Parzymies, *op. cit.*, s. 109. Jednak autor podkreśla, że taka ocena jest „przesadnie krytyczna”.

<sup>11</sup> R. Smoleń, Ł. Sosnowski, *Unia Europejska na najwyższych szczeblach...*, s. 44.

ków inwestycyjnych, oraz znaczenia postępującej integracji gospodarczej z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej<sup>12</sup>.

Do najważniejszych uzgodnień należy zakwalifikować:

- a) wolę zakończenia negocjacji z Ukrainą w sprawie podpisania umowy stowarzyszeniowej,
- b) podjęcie rozmów z Gruzją oraz Mołdową w sprawie utworzenia stref wolnego handlu,
- c) objęcie krajów Partnerstwa Wschodniego programem wymiany studenckiej Erasmus,
- d) wolę utworzenia ruchu bezwizowego dla państw partnerskich z zastrzeżeniem spełnienia warunków związanych z zagwarantowaniem bezpiecznej i właściwie zarządzanej mobilności, zgodnie z założeniami dwuetapowego planu działań na rzecz liberalizacji reżimu wizowego<sup>13</sup>,
- e) wzrost pomocy finansowej dla państw partnerskich.

Szczyt Partnerstwa Wschodniego odbył się w cieniu sprawy związanej z nieobecnością na spotkaniu przedstawiciela Białorusi. W związku z zakazem wjazdu na terytorium Unii Europejskiej prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenki, zaproszenie na szczyt zostało skierowane do białoruskiego ministra spraw zagranicznych Siarhieja Martynaua. Białoruskie władze uznały to jednak za obrażę<sup>14</sup> i ostatecznie zrezygnowały z uczestnictwa w obradach.

Wobec antydemokratycznych praktyk na Białorusi, uczestnicy szczytu wspólnie podjęli „Deklarację w sprawie sytuacji na Białorusi”. Wyrażono w niej obawy wobec pogarszającej się sytuacji nieprzestrzegania praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Wezwano również reżim do natychmiastowego uwolnienia i rehabilitacji więźniów politycznych. Uczestnicy szczytu podtrzymali propozycję współpracy politycznej i gospodarczej z Białorusią, uzależniając jej rozwój od demokracji państwa<sup>15</sup>.

W polskiej ocenie, szczyt Partnerstwa Wschodniego miał być jednym z najważniejszych wydarzeń polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Jak należałoby ocenić przebieg spotkania? Z całą pewnością była to ogromna polska inicjatywa, na którą Europa odpowiedziała.

Z jednej strony docenia się liczną frekwencję delegacji z państw Unii Europejskiej, zaraz jednak z emfazą podkreśla się też, że zamiast prezydenta Francji przybył premier, że zamiast premiera Wielkiej Brytanii pojawił się wicepremier i że wreszcie delegacja białoruska zbojkotowała szczyt.

---

<sup>12</sup> Wspólna deklaracja warszawskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego, Warszawa, 29–30 września 2011 r., pkt 1.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pkt 8.

<sup>14</sup> A. Dorywański, *Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie – przebieg i analiza*, [www.psz.pl](http://www.psz.pl).

<sup>15</sup> Deklaracja w sprawie sytuacji na Białorusi, przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, 30 września 2011 r.

Szczyt był „dyplomatyczny”, bez przełomów, raczej królowały ogólne i wzniosłe hasła. Analiza przebiegu szczytu pozwala na konstatację, że na tym etapie współpracy brakuje determinacji w dążeniu do demokratyzacji wschodnich sąsiadów. Z drugiej jednak strony, owej woli do konstruktywnego współdziałania brakuje też państw partnerskim. Przypadki Białorusi i Ukrainy pokazują, że ten szczyt nie mógł zakończyć się pełnym sukcesem.

Realizacja Partnerstwa Wschodniego w istotnej mierze zależeć będzie nie tylko od postawy Polski, która z tej inicjatywy uczyniła jeden z priorytetów swej prezydentury w Radzie Unii Europejskiej w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r., ale także od postawy Francji, zainteresowanej głównie Partnerstwem Eurośrodkomorskim, Niemiec, których wkład do budżetu Unii jest największy oraz Rosji<sup>16</sup>.

Jest to prawda, ale trzeba też przyznać, że na nic się zdadzą wysiłki państw UE bez rzeczywistej woli państw partnerskich. Jedną z podstawowych zasad konwergencji gospodarczo-politycznej jest premiowanie państw partnerskich. Trudno oczekiwać zdecydowanych gestów wobec państw, w których nie odnotowuje się poprawy standardów demokratycznych, a wręcz przeciwnie – ostatnie wydarzenia wzmacniają mur dzielący UE od państw partnerskich.

Brakuje klimatu politycznego do wcielenia w życie Partnerstwa Wschodniego. Zarówno po jednej, jak i po drugiej stronie. Europa zajęta jest ratowaniem swojej gospodarki. Dodatkowo wydarzenia Arabskiej Wiosny spowodowały, że wzrok europejskich przywódców został zwrócony na południowych sąsiadów Europy – w stronę południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Wydaje się, że jednym z powodów braku wyraźnej akceptacji przywódców europejskich dla inicjatywy polsko-szwedzkiej jest rywalizacja wschodniego i południowego wymiaru polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej. Powściągliwe kroki Francji spowodowane są obawą o większe zainteresowanie Europy wymiarem wschodnim niż południowym, gdzie koncentrują się jej interesy. W literaturze podkreśla się, że Partnerstwo Wschodnie oraz Unia dla Śródziemnomorza są względem siebie konkurencyjnymi inicjatywami<sup>17</sup>. Pojawia się także pogląd, że pomiędzy ich głównymi promotorami, tj., odpowiednio, Polską i Francją, może dochodzić do konfliktów. Tak stwierdził np. L. Koćwin, pisząc:

Realizacja takiej propozycji wywoła niewątpliwie konflikt interesów między Polską i Francją, co jest do przewidzenia, gdyż Francja niejednokrotnie podejmowała już próbę nawiązania szerokiej współpracy na linii Paryż–Berlin–Moskwa z pominięciem interesów Polski i państw Europy Środkowo-Wschodniej. Pogorszy on dodatkowo i tak trudne relacje polsko-rosyjskie, tworząc nowe napięcia na linii Warszawa–Moskwa. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć tezę, że realizacja programu Partnerstwa Wschodniego, ze względu na istniejące sprzeczności interesów, doprowadzi Polskę do konfliktu z Francją<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> S. Parzymies, *op. cit.*, s. 108.

<sup>17</sup> L. Koćwin, *Partnerstwo Wschodnie. Aktorzy i interesy regionalnej geopolityki Unii Europejskiej*, [w:] *2011 Polska prezydentura w Unii Europejskiej*, red. R. Riedel, P. Klimontowski, Opole 2010, s. 361.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 362.



Nieco odmiennego zdania jest S. Parzymies:

Francja zaakceptowała ideę Partnerstwa Wschodniego, gdyż musiała dostrzec, że po konflikcie rosyjsko-gruzińskim i zagrożeniu bezpieczeństwa energetycznego dla UE, partnerzy wschodni mają dla Unii duże znaczenie strategiczne. Ale trzeba mieć świadomość, że swoją uwagę w realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa kraj ten koncentrować będzie na Partnerstwie Eurośródziemnomorskim, co ujawnia się przede wszystkim przy dystrybucji środków unijnych na współpracę z sąsiadami. Nie należy się jednak spodziewać żadnych znaczniejszych napięć na tym tle między Polską i Francją. Również Niemcy, jakkolwiek priorytetem, podobnie jak dla Francji, w Europie Wschodniej są dla nich stosunki z Rosją, nie będą sprzeciwiać się realizacji przez UE programów Partnerstwa Wschodniego<sup>19</sup>.

Sporządzając bilans polskiej prezydencji należy stwierdzić, że:

- a) zakończono – jak zakładano – rozmowy z Ukrainą dotyczące technicznych aspektów umowy o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (DCFTA),
- b) podpisano z Armenią „Partnerstwo na rzecz mobilności”,
- c) zapoczątkowano działalność Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego oraz Konferencji Władz Regionalnych i Lokalnych Partnerstwa Wschodniego.

Pomimo zakończenia rozmów z Ukrainą (tzn. w sprawie umowy o pogłębionej strefie handlu oraz umowy stowarzyszeniowej, co oficjalnie zostało ogłoszone podczas szczytu Unia Europejska–Ukraina 19 grudnia 2011 r. w Kijowie), w rzeczywistości nie osiągnięto pełnego sukcesu. Co prawda, prowadzone negocjacje w sprawie pogłębionej strefy wolnego handlu trwały od 2008 r. i, jak zgodnie ocenia się w literaturze, były najtrudniejszą częścią umowy stowarzyszeniowej, to jednak należy pamiętać, iż rozmowy te kończono na tle antydemokratycznych praktyk. Jak się miało okazać, sprawa Julii Tymoszenko miała kluczowe znaczenie dla finalizacji parafowania wynegocjowanych umów. 11 października 2011 r., a więc już po szczycie Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, Julia Tymoszenko – była premier i opozycjonistka została skazana na 7 lat pozbawienia wolności za nadużycia władzy podczas negocjacji gazowego kontraktu z Rosją. Parafowanie wynegocjonowanych umów miało być jednym z ważniejszych wydarzeń polskiej prezydencji.

5 grudnia 2011 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu rozmów w sprawie utworzenia pogłębionej strefy wolnego handlu z Mołdową i Gruzją. Ustanowienie takiego obszaru z Mołdową i Gruzją jest celem co najmniej średnioterminowym, niezwykle jednak intrygującym i ciekawym co do ostatecznych rezultatów. Trzeba bowiem pamiętać, że na terytorium tych państw znajdują się obszary separatystyczne, tj. Nadniestrze (w Mołdowie) oraz Osetia Południowa i Abchazja (w Gruzji), które rządzą się odmiennymi systemami gospodarczymi. Z tego powodu objęcie tych obszarów umową jest niemożliwe. Z drugiej jednak strony ustanowienie jakichkolwiek ograniczeń w przepływie np. towarów, byłoby

---

<sup>19</sup> S. Parzymies, *op. cit.*, s. 108.

sprzeczne z polityką tych państw<sup>20</sup>. Nie udało się jednak podjąć zdecydowanych kroków w kierunku liberalizacji przepisów wizowych. Jest to niezwykle ważny aspekt współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego. Wprowadzenie drogich wiz dla wschodnich sąsiadów z pewnością nie leży w polskim interesie. Przyznać jednak należy, że podjęto pewne polityczne deklaracje<sup>21</sup>, uzależniając postęp w dziedzinie zniesienia reżimu wizowego od reform państw partnerskich skutkujących możliwością włączenia ich do polityki wizowej, migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej.

Jest to bardziej konkretne sformułowanie niż to, które padło podczas pierwszego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze, gdzie mówiło się o długoterminowym i bliżej nieokreślonym procesie liberalizacji wizowej<sup>22</sup>.

Wiele jednak dokonano na szczeblu obywatelskim. Jest to niezwykle ważny aspekt wymiaru Partnerstwa Wschodniego, co podkreślił b. minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz:

Zbliżenie Unii Europejskiej z jej sąsiadami na Wschodzie powinno się dokonywać nie tylko wskutek decyzji politycznych podejmowanych na najwyższym szczeblu, ale również z istotnym zaangażowaniem społeczeństw. Czasami dużo trudniej osiągnąć wzajemne porozumienie i szacunek między społeczeństwami czy narodami, niż między ich przywódcami<sup>23</sup>.

W Poznaniu zorganizowano Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które ma za zadanie stymulować współpracę organizacji pozarządowych. Przyznanie istotnej roli społeczeństwu obywatelskiemu podczas reformowania kraju, ukazało potrzebę takiej formy współpracy. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego skupia przedstawicieli społeczeństw pochodzących zarówno z państw objętych Partnerstwem Wschodnim, jak i z państw unijnych.

## Ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

Traktat z Lizbony wprowadził doniosłe w skutkach zmiany w przedmiocie praktycznego znaczenia narodowych prezydencji w Unii Europejskiej. Powstanie funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego przez Radę Europejską na 2,5-letnią kadencję oraz wysokiego przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, znacznie ograniczyło zakres kompetencyjny prezydencji. Tym samym osłabiło możliwość wdrażania priorytetów, które państwo sprawujące prezydencję wyznaczało do spełnienia.

Odtąd już nie szef rządu lub państwa sprawującego prezydencję będzie przewodniczył Radzie Europejskiej, a więc instytucji politycznej (na co wskazuje art.

---

<sup>20</sup> J. Starzyk-Sulejewska, *op. cit.*, s. 87–88.

<sup>21</sup> Wspólna deklaracja warszawskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego..., pkt 8.

<sup>22</sup> R. Smoleń, Ł. Sosnowski, *Unia Europejska na najwyższych szczeblach...*, s. 46.

<sup>23</sup> Eastern Partnership..., s. 50.



15 TfUE *in fine*: „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej”), która podejmuje istotne decyzje.

Ocena sprawowanej przez Polskę prezydencji powinna brać pod uwagę miejsce, które zajmuje w systemie instytucjonalno-decyzyjnym prezydowanie Radzie Unii Europejskiej.

Prezydencja została przeprowadzona dobrze. Nie doszło do przełomu w sprawie Partnerstwa Wschodniego. Czy jednak było to wynikiem popełnionych błędów przez Polskę? Dokonując bilansu przewodnictwa należy wziąć pod uwagę zarówno aspekt prawny, o którym mowa powyżej, jak i zespół innych czynników, które nie są zależne od państwa sprawującego prezydencję.

Z całą pewnością na drodze ku zogniskowaniu uwagi wokół Partnerstwa Wschodniego stanął kryzys gospodarczy oraz wydarzenia w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Ten drugi czynnik spowodował *ipso facto* skierowanie uwagi na południowy wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Nie udało się parafować umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, jednak ta decyzja nie leżała w obszarze kompetencyjnym polskiego szefa rządu. Należy pamiętać, że za pogorszenie sytuacji na Białorusi (nieprzestrzeganie praw człowieka) i na Ukrainie Polska nie odpowiada. Na podstawie przyjętych zasad dwustronnej współpracy (tj. zasady warunkowości i zróżnicowania), prowadzi to do konstatacji, że przełomu w sprawie Partnerstwa być nie mogło. Ponieważ zarówno po jednej (państw partnerskich), jak i po drugiej stronie (państw UE) zabrakło klimatu politycznego i woli państw. Partnerstwo Wschodnie należy potraktować więc jako długoterminowy projekt unijny.

Partnerstwo Wschodnie powinno być traktowane w polskiej polityce wyłącznie jako instrument, dzięki któremu Ukraina i Białoruś stopniowo stawałyby się coraz bardziej przygotowane do potencjalnego przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Rozszerzenie UE o te dwa państwa jest polskim strategicznym interesem. Dochodzenie do tego celu powinno być stopniowe i odbywać się w takim tempie, jakie jest możliwe ze względu na obiektywne (zewnętrzne) przyczyny<sup>24</sup>.

#### **Abstract**

#### **The Eastern Partnership and the Polish Presidency of the Council of the European Union**

The idea of involvement of the European Union in cooperation between the EU and its Eastern neighbours has been promoted by Poland since 1998. The strongest manifestation of this effort was the Polish-Swedish initiative under the name of „The Eastern Partnership”. In 2008 the European Council confirmed this project and thus it became the eastern dimension of European Neighbourhood Policy. Obtaining the EU acceptance for the Eastern Partnership was to an important extent a success of the Polish diplomacy. It proved that Poland was a strong partner in the EU, whose initiative and determination led to constructive action. A review and assessment of the

---

<sup>24</sup> R. Smoleń, Ł. Sosnowski, *Unia Europejska na najwyższych szczeblach...*, s. 47.

activities and development of the Eastern Partnership was one of three priorities of the Polish UE presidency. The most important event during the Polish presidency was the summit meeting of the Eastern Partnership, that took place on 29 and 30 October 2011 in Warsaw. Despite the fact that it was not a full success, some important decisions for development of the Eastern Partnership were taken. For an assessment of the Polish presidency, a few factors should be taken into consideration. First of these is the role of the Council Presidency in the EU institutional and decisional system. Second is appraisal of political situation both in the EU Member States and the partner states. The authentic will of all parties to take constructive action is a condition sine quo non for the success of the Eastern Partnership. One of the important rule is *more for more*. It means that the EU applies a set of conditionalities to the Eastern Partnership Member States, requiring the continuation of democratic reforms. The main objective of this article is to demonstrate the essence of the Eastern Partnership and to formulate an opinion, based upon the analysis of the activities and results of the programme. The article is divided in three parts: I. The essence of the Eastern Partnership; II. The Eastern Partnership as a Polish priority of the Polish presidency; III. The assessment of the Polish presidency.